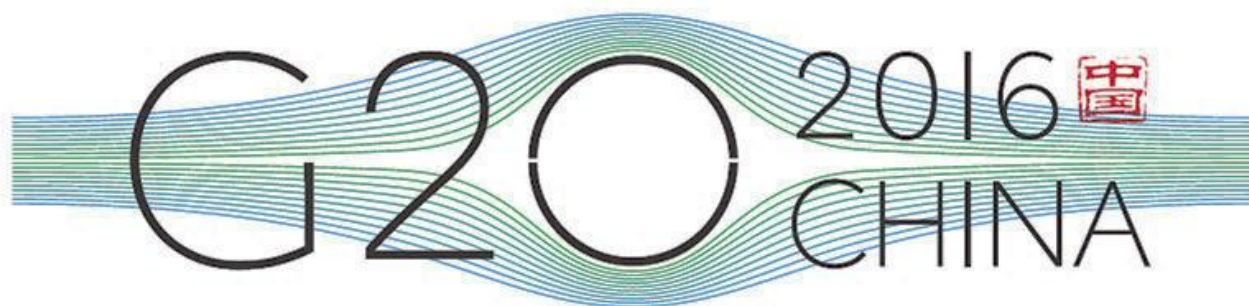


中国主办 2016 年 G20 峰会

—目标、主题与议题选择

查晓刚



【摘要】

中国将于2015年底成为二十国集团（G20）主席国，并主办2016年G20峰会。这将是中国历来举办的最为重要的多边经济会议，对中国构建和平稳定的国际环境、深入参与全球经济治理，促进中国经济发展转型升级和对外开放新战略都具有重大意义。本文主要对中国主办本次峰会应该实现的战略目标、当前国际国内形势下中国的行动空间进行分析。在此基础上，对2016年G20峰会的主题、议题选择提出构想。

【关键词】 G20 中国主办 主题 议题



中国主办 2016 年 G20 峰会

一目标、主题与议题选择

查晓刚¹

一、中国通过主办 G20 峰会应实现的战略目标

G20 峰会作为当前最重要的国际经济事务协调机制，不仅在全球经济治理中发挥着重要作用，也对南北关系、守成大国和新兴大国关系以及整个国际政治经济体系能否保持稳定和进行合作具有很大作用。在其他国家作为主席国期间，中国对 G20 议题议程的影响相对有限，更多地是积极参与，尽量避免主题议题设计对中国形成不利影响。2016 年中国作为主席国的身份，为中国主动利用 G20 机制，推进本国政治经济利益以及实现与各国合作共赢的目标提供了平台。中国应借此机会，针对当前国际政治经济体系的主要矛盾和国内改革发展的新需求，实现如下三个战略目标：

第一，落实中国特色大国外交，推进合作共赢的新型国际关系，继续为中国经济发展和对外开放构建和平稳定的国际环境。过去三十多年来，中国改革开放取得了巨大成就，主要得益于国内的社会稳定、改革开放和人民的辛勤努力，但总体稳定的对外关系和周边环境也是必要前提。当前，随着中国国力提升，南北力量格局出现重大变化，守成大国对中国的疑虑上升，世界政治安全热点问题增多，中国经济发展和对外开放的国际环境面临复杂化局面。为此，中国应借主办 G20 峰会之机，弘扬十八大以来提出的中国特色大国外交、合作共赢的新型国际关系等中国理念，多搞建设性合作性倡议，不纠缠对抗性争议性议题，努力消解守成大国的疑虑，提升合作氛围，继续抓住和延长发展必需的重要战略机遇期。

¹ 查晓刚，上海国际问题研究院助理研究员。本文发表于《国际经济合作》，2015 年第 6 期

第二，搭建新平台，为国内改革发展和对外开放的战略新需求服务。中国经济发展已经进入新阶段，一是从提供消费品的世界工厂向提供制造业装备的重要世界基地转型，二是从直接投资引进大国向同时作为引进和输出直接投资大国的转型，三是经济合作主要对象从发达国家向所有国家和地区的转型。总的来说，中国当前经济发展和改革开放面临的最重大任务就是要消化过剩产能，拓展对外投资，实现产业结构转型升级。目前，中国已经推出“一带一路”、“亚太自贸区”等新的对外经济合作战略。为此，中国应借助 2016 年 G20 峰会，为新时期的改革发展和对外开放搭建合作平台，为中国和全球经济合作伙伴实现互利共赢创造机会。

第三，体现负责任大国形象，深入参与全球经济治理的建章立制，力所能及地为世界经济平稳顺利运行提供公共产品。随着中国经济发展和实力提升，外界对中国的期望值也不断提高，希望中国能更多参与国际事务，为国际政治经济体系的顺利运行发挥更大作用。中国经济利益在全球范围内正在极大拓展，全球经济治理框架和规则与中国国家利益的相关度越来越高。当前，全球经济治理框架和规则正处于变动的关键阶段。中国应通过 2016 年 G20 峰会，体现负责任大国形象，对全球经济治理框架和规则走向发出自己声音，维护本国和广大发展中国家利益，在机制规则层面强化发达国家和新兴大国之间的合作纽带。

二、峰会前后国际政治经济形势与中国的可作为领域和方向

为了实现上述战略目标，中国就必须对当前和今后两年的国际政治经济形势有较为准确的分析和判断，了解在主办峰会时将面临的机遇和挑战，从而对可以推出什么样的主题、议题和实现什么样的成果有合理规划与预期。

（一）国际形势正进入复杂变动期，大国关系出现新挑战。

一是地缘政治冲突出现回潮。自从 2008 年世界金融危机以来，中东北非、东欧中亚、东北亚和东南亚等地区都出现了不同程度的地缘政治冲突或争议，各地区政治安全形势出现复杂

化倾向。当前尤为迫切的是中东地区冲突升级、国际恐怖主义抬头和乌克兰危机久拖不决，它们前景如何将对世界经济产生重要影响。

二是大国关系出现新挑战。美欧和俄罗斯围绕乌克兰问题出现冷战结束以来最大程度对抗，中美围绕南海东海问题明争暗斗不断，大国之间如何保持关系稳定和加强合作，特别是美国对中国疑虑和担心上升，中美构建新型大国关系面临新挑战。

中国应突出全球大国合作必要性，减少地缘因素对大国经济合作的干扰，避免让美国感到新兴国家企图挑战或颠覆当前国际经济秩序，而是应该在大国中间求同存异，创造共同利益点和利益绑定机制。

（二）世界经济处于深度调整期，金融风险加大。

一是世界经济深度调整仍将继续。2008 年全球金融危机以来，世界经济发展经历了两大阶段：第一阶段是“南升北降”，发达国家陷入经济衰退，面临严重债务危机，新兴国家和发展中国家则保持了较为强劲的经济增长；第二阶段是“双重分化”，即发达国家中美英经济复苏势头较为强劲，欧日经济增长重现低迷，而新兴国家里中国、印度保持了较高增速，巴西、南非、俄罗斯等则面临严重经济挑战。今后两年，世界经济仍将处于深度调整，低增长、低通胀、低需求同高失业、高债务、高泡沫等风险交织，主要经济体走势和政策取向继续分化，经济环境的不确定性依然突出。

二是金融和债务危机重现的风险加大。美联储可能收紧货币政策，欧日继续大规模量化宽松，油价持续波动，欧美对俄罗斯持续实施经济制裁等，都可能造成国际流动资本大进大出，新兴经济体和低收入发展中国家面临严峻汇率和金融风险，一些高债务高赤字经济体出现金融与债务危机的风险上升。

中国应利用各方对金融债务风险的共同担心，推动建立全球和区域金融安全风险防范网络，利用外汇储备多的优势，推进人民币国际化，协助稳定国际货币体系。

（三）全球经济治理凝聚力下降，离散度上升。

一是多边机制的吸引力下降。世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织等现有全球多边经济治理机制由于各种原因，在应对世界经济金融问题方面效果不彰，发展面临瓶颈，对各国的吸引力下降，在全球经济金融事务中的作用也在减弱。G20 在危机期间和之后一两年发挥了重要危机应对和管理作用，受到世界各国高度重视。但随着美国经济复苏，欧日忙于自身债务和增长问题以及 G20 的决议难以落实，G20 的吸引力和威信也有逐渐下降的趋势。

二是各种地区机制正在蓬勃发展，使得全球经济治理离散度上升。美国为了维持其全球经贸规则霸权，推出了 TPP 和 TTIP。金砖国家为了维护自身利益和拓展合作，决定建立金砖银行和应急储备基金。东亚各国正在推进 RCEP 谈判。世界其他国家和地区也正在开展各种地区和双边合作机制建设。这些地区和双边机制的推进，使得全球多边经济机制的治理宽度和深度相对缩小，全球经济治理离散度出现上升趋势。

G20 是新兴国家参与全球经济治理的重要平台，保持其地位和权威，对扩大新兴国家在全球经济治理中的话语权非常重要。中国应采取措施，加强 G20 的效率和有效性，提升其在协调全球多边经济治理机制和各种区域机制上的作用，避免美国主导国际经贸规则制定，维护新兴国家的区域合作和跨区域合作机制建设的合法性与正当性。中国也应推动世界贸易组织向区域或双边贸易机制开放其贸易争端解决机制，推动世界银行和各类发展银行之间的分工合作，推动国际货币基金组织和各类金融风险防范和应对机制之间的分工合作。

（四）转型发展成为普遍共识、促进增长成为共同需要。

一是转型发展成为普遍共识。在世界经济的深度调整中，各国都认识到之前的发展模式难以持续，都抓紧调整各自发展战略，推动变革创新，转变经济发展方式，调整经济结构，开拓新的发展空间。发达国家希望能重振制造业，降低对虚拟经济的依赖；中国希望能降低对“三高”经济增长方式的依赖，实现创新驱动；其他新兴和发展中国家都希望能够深入参与全球生产链，提高本国附加值。

二是促进增长成为共同需要。无论是发达国家，新兴国家还是其他发展中国家，目前面临的最大的需求就是增长，但对增长的内涵和结构有了新的期望。因此，培育新的增长点和增长方向，为世界经济的新一轮可持续增长打好基础，已经成为各方的普遍愿望。

中国应利用转型发展的共识和促进增长的共同需要，来推动创新发展、新发展观等理念，将基础设施、互联互通等作为新的世界经济增长点，凝聚共识，增强合力，并顺势为中国和其他经济体展开产能合作，推动中国企业走出去奠定基础。

(五) 我国内改革与对外开放进入新阶段

中国经济已经成为世界经济体系的重要组成部分，一方面中国经济发展对世界其他地区和经济有重要影响，另一方面全球经济框架与规则如何运行对中国经济转型升级也会产生重要影响。

今明两年期间，2015 年是中国“十二·五”规划实施的最后一年，2016 年则是中国“十三·五”规划的开局之年，这两年将是中国经济发展能否实现转型升级的关键时段。从国内看，中国将面临全面深化改革、推进价格体制改革、财税体制改革、金融业改革开放、反腐败、消化优质过剩产能、实现创新驱动等方面的重大任务。从对外开放战略看，中国已经提出了亚太自贸区、“一带一路”、亚投行、中巴和中孟印缅经济走廊等重大倡议，也正在推进 RCEP、中韩、中澳、中国-东盟自贸区升级版等区域和双边合作协议。上述国内改革措施和对外开放

战略的出台，为中国在全球经济治理中话语权的提升提供了很好的基础和平台，中国也应借助多边经济治理机制促进国内经济改革和对外开放。

中国应将国内改革成果、双边与地区合作倡议推介到多边层面，通过 G20 将之扩展至全球，不仅使中国合作理念能更广泛传播，增强软实力，而且可以扩大合作收益。

（六）2015-2016 年的重要时间节点特征

2015-2016 年具有重要的历史时间节点特征：第一，2015 年将是联合国成立、布雷顿森林机制成立、第二次世界大战胜利、中国抗日战争胜利 70 周年，也是万隆会议召开 60 周年。第二，全球贸易投资规则重组进入新阶段，TPP、RCEP 或能于 2015 年底达成，TTIP 也可能获得重要进展，金砖银行、亚投行、丝路基金等一系列新机制可能正式运行。第三，联合国主持的 2015 年 7 月发展融资大会、9 月可持续发展目标峰会、12 月的巴黎气候变化峰会等相继举行，2016 年进入实施阶段。第四，美将于 2016 年进行总统选举，奥巴马将是最后一次参与 G20。

中国应抓住各国希望在联合国、布雷顿森林机制、万隆会议等既有基础上继续追求和平稳定发展的强烈愿望，推进合作共赢的新型国际关系理念，稳定大国合作，促进南北合作。应抓住 TPP、RCEP 和 TTIP 成立后，各方对全球贸易体系碎片化的担心，倡议各类经贸合作机制的融合和对话。应跟进联合国国际发展和气候峰会结果，敦促 G20 支持其落实，推动包括中国在内的新能源产业发展、绿色基础设施建设等。

三、主题设计

（一）主题设计原则

在主题设计方面，有三个核心因素需要考虑：一是能被各方所接纳，符合各方期望和共识。峰会主题就是关键词和伞盖，需要响亮、简明、概括，而且不会与成员国的利益有重大矛盾，

不仅能够得到各成员国支持，也能够占据全球经济发展的道义制高点。二是有利于解决世界经济面对的重大问题和长期挑战，既具有里程碑意义又具有可操作性。中国主办 G20，必须体现出中国具有在政治上高度把握和引导这一重要全球经济治理机制的发展方向和运作模式的能力，因此必须在解决世界经济面对的重大问题和长期挑战方面有所作为，争取留下一定程度的历史遗产。三是有利于中国自身经济发展转型升级、对外开发战略的新需要和国际地位提升。主题必须符合中国自身发展利益，有利于提升我在全球经济发展中的地位和声誉。

（二）主题方向

统合上述考虑，我们建议将主题方向确定在软硬基础设施的互联互通方面，以此作为共建全球新型增长伙伴网络的主要领域。

一是这个主题中的关键词和概念应该能为各方所接受，互联互通、互补双赢、共建、增长、伙伴、网络等都是各个经济体和学术界所倡导和支持的。

二是互联互通与增长这两个概念符合各方迫切需求。互联互通包含了设施对接、机制对接、发展战略对接等多方面含义，它不仅意味着巨大的基础设施投资需求以及随之而来的增长，还意味着各国增长之间的相互促进性和相互依存性特点，可以增强各国命运共同体的意识。

三是这个主题方向和中国在主办 2014 年 APEC 时的主题“共建面向未来的亚太伙伴关系”一脉相承，逻辑上、理念上具有一致性，也和我当前推进的“一带一路”战略和“亚洲命运共同体”倡议相一致。

四是该主题方向强调合作、互利概念，对当前全球经济合作呈现的碎片化和对抗性趋势是一个提醒和纠偏。而“新型全球增长伙伴”包含着新型增长方式、新型经济合作方式等含义，可以成为中国对全球经济发展理念的重要贡献。

四是当前全球经济增长和发展既面临挑战，也面临机遇，如果能够在各经济体之间建立伙伴网络，充分利用各自优势，发挥互补作用，将为世界经济下一轮的高速稳定增长奠定基础。

四、议题设计

（一）议题设计原则

G20 峰会作为最重要的国际经济合作论坛，需要处理和涵盖的议题很多，但并不是所有议题都在某一阶段具有同等重要性，需要根据特定时期的具体问题和需要确定几个关键议题，作为打开局面、奠定基础的突破口和奠基石。

具体到 2016 年中国主办 G20 峰会，在设计议题时应该遵循三个原则：一是要和中国主办 G20 的战略目标一致，也要会议主题相一致。二是要有符合中国大国气魄的政策主张。中国作为最大的发展中国家和社会主义大国，具有三十多年的改革开放经验，而且有望成为世界第一大经济体，完全有理由，也有能力提出自身对于全球经济发展和全球经济治理的政策主张。三是要有利于帮助中国和世界应对短中期经济需要。2016 年中国经济深化改革的阶段性成果将初步显现，但仍然处于转型关键期，因此议题设计要符合中国短中期经济改革和对外开放需要。另外，也要应对世界经济面临的金融风险 and 增长压力等短中期需求。

（二）关键议题

为此，中国在主办 2016 年 G20 峰会时，可以考虑主推如下关键议题：

一是推进全球市场软硬基础设施的互联互通。近两年来，基础设施对于经济发展的重要性已经得到了广泛认可。中国则具有丰富的基础设施建设经验和强大的基础设施建设能力，而且有很多优质过剩产能需要消化。当前制约全球经济，特别是广大发展中国家经济的重要瓶颈也恰恰是基础设施落后。而广大发展中国家和地区将是中国经济下一步大规模走出去的重要目的

地，也是世界经济下一轮发展的潜力所在。为此，中国应该将如何促进全球市场的硬基础设施和软基础设施的互联互通作为峰会重要议题。

二是推进全球经济治理架构中多边和区域等机制的互补双赢。当前全球经济治理领域存在的重大问题和挑战有两个：第一，以美国为首的发达大国试图通过构建新的超级区域自贸区来占领全球贸易和投资领域的规则制定权，弱化既有全球多边贸易体制的权威性；第二，以中国为首的新兴大国之间开展的各种区域和跨区域经济合作倡议影响力日益提升，发达国家对此疑虑加剧。本次 G20 峰会有必要通过强调各层次经济治理机制之间的互补性、敦促发达国家和新兴国家保持各自所倡议的经济合作机制的开放性、加强与现有全球经济治理机制的互促性方面，提升全球经济治理的有效性和稳定性，防止守成大国和新兴大国之间在治理机制领域出现对抗。

三是推进合作发展和创新发展的新发展观，实现各类经济体发展战略和发展规划的对接。自二战结束到现在，发展理念经历了诸多演变。中国和其他主要新兴国家通过选择的符合自身国情和特点的发展理念和发展道路是它们能够实现较快发展的重要原因。为此，本次峰会有必要对发展方式的多样性和创新性进行讨论，分析各自发展经验，促进发展理念的创新和发展经验的分享，以及提升中国发展经验对世界的价值。

另外，以往的全球化进程大都是市场自发进行，缺少统筹规划，在全球层面只有市场“无形的手”，没有政府“有形的手”。为此，本次峰会应该在尊重市场决定性作用的前提下，也要倡议各类经济体进行发展战略的协调和发展规划的对接，凸显发达国家、新兴国家和发展中国家协调合作的必要性，真正做到互联互通、互补双赢，形成全球新型增长伙伴网络。

四是提升 G20 机制本身的稳定性、持续性和有效性。近年来，G20 的议程内容泛化，各种类型会议频率上升，议事效率走低，决策落实虚化。为此，中国应促使 G20 在一定程度上建章立制，例如建立小型秘书处，确定核心议程，精简会议次数和规模。

五是减少地缘政治对抗对全球经济合作的干扰。过去数年，中亚、西亚、北非和乌克兰等地区与国家发生的地缘政治动荡严重影响了相关地区与国家的经济发展和经济合作，西方国家对俄罗斯的经济制裁也为新兴国家和守成大国之间的经济合作制造了新的障碍，加剧了全球经济发展的不确定性。本次峰会应该讨论如何防止和减少地缘政治对抗对全球经济合作的干扰和阻碍。

（二）传统议题

在传统议题中，如下议题值得中国在 2016 年 G20 峰会上推进：

一是要加强国际宏观经济政策协调，增强对储备货币发行国的宏观经济政策监督。

2008-09 年全球金融危机发生时，美国自身难以克服危机，因此大力要求各主要经济体协调行动，以帮助其克服危机。但一俟其经济复苏，美就对国际宏观经济政策协调缺乏热情，美联储更一再宣称其决定不受国际影响，对其政策的巨大负面溢出效应毫无顾忌。本次峰会应该在 G20 框架内建立定期宏观经济政策协调对话机制，遏制负面溢出，增强正面溢出。

二是推进国际金融体系改革。首先是应该推动国际货币基金组织改革的落实。其次是加强和改善国际金融监管，对跨国投机资本的负面影响进行评估，并研究建立相应机制，以减少其危害。再次是建立多层次多类型的金融安全网，应对和防范金融风险。

三是推动多边贸易体系改革，争取推进多边投资协定谈判。争取推动多边贸易体系进程与改革，例如，推动发达国家在多哈回合上做出让步，在 WTO 内实现国家数和贸易比重双重加权多数投票制，以及让 WTO 对区域贸易机制开放其争端解决机制等。另外，2016 年中美双

边投资协定可能已经达成，美国主推的 TPP 和 TTIP 也可能已经实现，中国也将逐渐成为对外投资大国，因此有必要在中美双板投资协定的基础上推进多边投资协定谈判。

四是推动可持续发展目标的落实。可持续发展目标确定之后，必将受到全球各方面的关注。中国作为 2016 年 G20 峰会主办国，有道义责任去推进该目标。中国可以选定可持续发展目标的几个方面，结合自身发展需要和比较优势，例如基础设施建设，新能源开发和利用、气候融资等方面进行重点推进，否则会事倍功半。

五是国际能源治理。能源是世界经济发展的基础，中国也是能源进口大国，能源供给和能源价格的稳定性与能源消耗的可持续性对中国和全球都非常重要。为此，中国有必要利用自身能源大市场和新能源产业发展大国的身份推进国际能源治理议题，为构建稳定有效的国际能源秩序做出努力。

（三）新议题

一是信息经济和信息安全。信息通讯技术对经济发展的作用日益巨大，有利于推进发展中国家的后发优势。但信息技术仍主要掌握在发达国家手里，新兴和发展中国家的信息安全存在风险。

二是创新与发展。创新与发展之间关系密切，但是发展中国家在创新能力、创新机制、通过创新促进发展等方面仍然较弱。应强化对其知识分享，技术转移和技能培训等援助。

三是收入分配。许多经济体内的收入分配差距扩大是全球经济金融危机发生以及全球经济增长可持续性不强的重要原因，也对国际发展事业构成了挑战。为此，有必要就如何缓解收入分配进行讨论，其中尤其应就全球财富链（GWC）和全球生产链（GVC）的关系进行讨论。

四是全球卫生治理。重大公共卫生事件会对世界经济产生突发性破坏，中国在卫生薄弱的发展中国家和地区的人员和经济利益也日益增多。因此，构建有效的全球卫生治理体系非常必要。

五是反腐败合作。反腐败是各国普遍共识，也是中国的重要国内议程。中国应继续强化国际反腐合作。

六是国际税收合作。跨国公司通过转移定价和利润留存等多种方式实现了巨额税收规避。中国作为众多跨国公司的运营国也可能因此损失越来越多的税收。为此，应该继续加强国际税收合作。

五、结语

中国在 2016 年主办 G20 峰会，不仅是 G20 峰会发展历程中的重要节点，也是中国深入参与全球经济治理、在维护和拓展本国利益的同时为全球提供公共产品的重要机会。综合考虑本次峰会前后国际政治经济形势和中国本身的经济转型发展需要，中国应该将推进合作共赢的新型国际关系、服务新时期中国改革发展和对外开放需要、力所能及地为全球经济顺利运行提供公共产品作为主要战略目标。为了实现这些战略目标，中国应将主题聚焦于软硬基础设施的互联互通以打造新型全球增长伙伴网络的方向，具体则由关键议题、传统议题和新议题等多层次的议题架构来推进落实。如果能够顺利实现，则不仅显示了中国作为经济实体大国的崛起，也标志着中国作为全球经济治理积极参与者的崛起，对 G20 作为国际经济首要论坛的地位也是一个重要支持和贡献。

参考文献：

1. 陈东晓、【德】史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社，2015 年 1 月。
2. 叶玉：“二十国集团峰会盘点：机制、议题与成员互动”，改革与创新：中国的发展与中国的未来——上海市社会科学界第十届学术年会，2012 年 11 月。
3. 张海冰：“试析 G20 在联合国 2015 年后发展议程中的角色”，《现代国际关系》，2014 年第 7 期。
4. CIGI and TEPAV: “Think 20 (T20) conveners present Ottawa meeting outcome for G20 consideration”, CIGI, May 5, 2015.
5. G20. 2014 G20 Brisbane Summit Communiqué, November 16, 2014. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communication.html>. Accessed on April 28, 2015.
6. G20. Turkish G20 Presidency Priorities for 2015. December 2014. Available at: <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2015-TURKEY-G-20-PRESIDENCY-FINAL.pdf>; accessed on April 28, 2015.
7. Paul Martin: “Strengthening the Multilateral Institutions: A G20 Priority”, CIGI COMMENTARY, May 2015.



英国国际发展部（DFID）资助的中国国际发展研究网路（CIDRN）研究课题系列
The research is supported by DFID, UK through CIDRN Research Grants